

As Políticas Sociais e os Direitos: alguns apontamentos sobre o Programa Bolsa Família no Nordeste

Clóvis Roberto Zimmermann¹

RESUMO: *Analistas comungam entre si o pressuposto de que nas sociedades modernas, não há razões para questionar a existência das políticas públicas sociais e dos programas de transferência de renda. Pesquisas empíricas têm comprovado que quanto mais industrializados e maior a renda per capita dos países, maiores são os investimentos em políticas sociais e programas de transferência de renda e, por conseguinte, menores os índices de desigualdade e pobreza (Ullrich, 2005). No Brasil, o Programa Bolsa Família tornou-se importante instrumento de combate à fome, cuja proposta vem sendo amplamente elogiada por cientistas sociais e por diversos meios de comunicação em âmbito nacional e internacional. Todavia, ao analisá-lo sob a perspectiva dos direitos humanos, o Programa ainda apresenta uma série de limites que serão analisados nesse artigo, cujo enfoque é o contexto nordestino.*

INTRODUÇÃO

Uma gama de analistas nacionais e internacionais partem do princípio de que nas sociedades modernas não existem motivos para se questionar a necessidade das políticas públicas sociais e de programas de transferência de renda. O provimento de serviços sociais como um direito de cidadania tornou-se um dos maiores acontecimentos do século XX. Karl Polanyi chegou a chamar esse processo de “a grande transformação” e o sociólogo Ferdinand Tönnies viu nesse processo a

¹ Clóvis Roberto Zimmermann é Doutor em Sociologia pela Universidade de Heidelberg na Alemanha, professor de Ciências Políticas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e membro da ONG FIAN-Brasil.

passagem da “comunidade” (*Gemeinschaft*) à “sociedade” (*Gesellschaft*). Além disso, várias pesquisas empíricas realizadas recentemente confirmam, apesar da proliferação da ideologia do fim do Estado de Bem-Estar em esfera nacional e internacional, que quanto mais industrializado e maior a renda de um país, maiores são os investimentos em políticas sociais. Estudos de Opielka (2004), Ullrich (2005) Schmidt; Ostheim; Siegel; Zohlnhöfer (2007) e Bangura (2007) demonstram que os países desenvolvidos investem mais de 20% do Produto Interno Bruto em políticas de proteção social. Por conseguinte, esses países possuem os maiores índices de proteção econômica (seguro-desemprego), amplos programas ativos e passivos de emprego e programas de transferência de renda. Os resultados desse processo são os menores índices de desigualdades e pobreza (cf. LAVINAS, 1998; KOHL, 2002; OPIELKA, 2004 e BANGURA, 2007).

Vale ressaltar que na maioria dos países europeus, os programas renda mínima não exigem dos indivíduos o cumprimento de contrapartidas ou condicionalidades para que possam permanecer nos programas, como é o caso da América Latina. Ao contrário, esses países adotam um único critério de permanência, a saber: a disponibilidade em aceitar um emprego mediado pelo Estado (FONSECA, 2001, p. 145).

A questão central, que perpassa a maioria dos estudos sobre políticas sociais atuais, consiste em analisar os efeitos positivos das políticas sociais no que tange à melhoria das condições de vida, cobertura de riscos, qualidade de vida e bem-estar da população. Em virtude disso, não tem se constituído objeto central do debate teórico contemporâneo o questionamento em torno da necessidade de existência ou não das políticas sociais, mas “como” elas devem ser formuladas e quais devem ser seus objetivos primordiais. Atentos a esse aspecto, Gero Lenhardt e

Claus Offe (2006) criticam os estudos que se debruçam apenas em medir a eficácia das políticas sociais. Para esses estudiosos, tal mecanismo de análise representa um equívoco tecnocrático, haja vista que restringe a análise das políticas sociais exclusivamente aos métodos considerados mais adequados, mais corretos e mais “eficientes”, deixando-se de lado a dimensão política e de conflitos, inerentes às políticas sociais. Portanto, segundo esses autores, não são os resultados numéricos das políticas, os “policy outputs” que produzem impactos, mas as mudanças nas relações sociais, especialmente no que tange ao poder de coerção, ameaças legais e politicamente sancionadas, bem como as oportunidades de realização de interesses. Esses aspectos seriam os mais importantes na determinação do grau de justiça social das políticas sociais. Destarte, uma pesquisa sociológica na área da política social teria que adotar como objetivo central, desvendar os mecanismos e condições concretas de geração de novas oportunidades, ocasionadas a partir e após a introdução das políticas sociais.

Esping-Andersen (1990), seguindo a linha de Marx e Polany, inovou ao formular uma concepção mais ampla e “generosa” em se analisar as políticas sociais, isto é, concebê-las e estudá-las à luz das possibilidades de desmercantilização (decommodification) das relações sociais. Em outros termos, isto implica analisar as políticas sociais, tendo como referência o grau de autonomia e independência que essas políticas conseguem garantir aos indivíduos e/ou famílias de sobreviverem para além das relações do mercado. Conforme esse autor, uma definição mínima da concepção de desmercantilização incorpora a possibilidade de cada cidadão em decidir e/ou optar livremente por não trabalhar, quando assim considerar ou julgar necessário, podendo e tendo como sobreviver dignamente para além da participação no mercado (ESPING-

ANDERSEN, 1990, p. 23). Assim, a desmercantilização refere-se ao grau em que indivíduos podem manter um nível de vida tolerável, independentemente da obrigação de participarem no mercado de trabalho. Em outros termos, significa a emancipação do mercado. Para que isso possa acontecer, as políticas sociais precisam ser concebidas pelos Estados de Bem-Estar, que regulam a oferta e a demanda de trabalho. Para Merrien (2002), esses Estados podem ser classificados em fortes, médios ou fracos quanto à possibilidade de oferecerem legalmente aos indivíduos oportunidade de saírem mais ou menos fortes em relação ao mercado. Em virtude disso, Draibe e Riesco (2006) qualificam a concepção de desmercantilização como uma característica inovadora ao direito social de cidadania.

Quanto aos impactos dos programas de transferência de renda, há autores que vêem este tipo de proteção social como ‘fantasias’ (DEMO, 2005), cuja função seria tapar a boca do pobre, evitando a ‘redistribuição’ da renda². Em contraposição a esses argumentos, Euzéby (2004) demonstra com dados empíricos que os Programas de Renda Mínima são eficazes, especialmente no que tange à redução da pobreza. Na Dinamarca, em 1997, a taxa de pobreza³ era de 29% antes das transferências de renda e passou para 8% após a sua introdução.

Além disso, outras evidências empíricas têm demonstrado que os impactos das políticas sociais e dos programas de transferência de renda cumprem com os requisitos de ‘redistribuição’ de renda. Para a análise da efetividade da distribuição da política estatal, utiliza-se a relação entre a

² O grande problema desses argumentos é que não apresentam dados e nenhuma comprovação empírica, servindo-se apenas de mera retórica. Utilizam-se dos mesmos argumentos apresentados pela imprensa brasileira, cuja metodologia é muito duvidosa, baseada em apenas alguns casos, que não são generalizáveis. Com isso, a validade de tais argumentos fica bastante comprometida.

³ Porcentagem de pobres entre a população fixada em 60% da renda média nacional.

desigualdade social antes da intervenção estatal e a desigualdade pós-transferências do Estado. Em 1998, antes das transferências de renda governamentais, o índice GINI⁴ na Alemanha era de 0,44. Após as transferências de renda por parte do Estado, esse índice caiu para 0,27, uma queda de 39,2% (ULLRICH, 2005). Essa redução na desigualdade de renda foi possível graças à intervenção do Estado, especialmente por meio de programas de transferência de renda.

AValiação de Políticas Sociais na Perspectiva dos Direitos

Há um conjunto de possibilidades de se realizar avaliações de políticas sociais. Uma das mais conhecidas metodologias é utilizar os critérios de eficiência, eficácia e de efetividade⁵. Tais dimensões, no entanto, olvidam aspectos centrais das políticas sociais, tais como a acessibilidade e os mecanismos de exigibilidade e justiciabilidade. Em virtude disso, tem crescido no âmbito acadêmico a reflexão da avaliação de políticas sociais na perspectiva dos direitos humanos. Como critério avaliativo, Euzéby (2004) assim como Kaufmann (2003) destacam os tratados dos direitos humanos em nível internacional, especialmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Nessa Declaração, no artigo 25, existem proposições claras acerca das atribuições dos Estados em matéria de políticas sociais:

⁴ Coeficiente GINI é uma medida utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda. Esse índice varia entre 0 e 1, e 0 corresponde à completa igualdade de renda (todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade. Segundo dados FGV, em 2006, o índice GINI no Brasil era de 0,56.

⁵ Para maiores informações, vide ARRETCHE, Marta. Tendência do Estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-40.

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Posteriormente surgiram vários outros documentos normativos, a exemplo do PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1996, ratificado sem reservas pelo Estado Brasileiro em 1992. A operacionalização dos conteúdos e da aplicação do PIDESC foi posteriormente detalhada em diversos comentários. O Comentário Geral 12, aprovado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU em 1999 trata especificamente do Direito à Alimentação Adequada. Esse direito se realizaria sob as seguintes condições:

O Direito à Alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada.

Para atingir os propósitos do Direito à Alimentação, cada Estado fica obrigado, segundo Valente (2002, p. 53), a assegurar a todos os indivíduos sob sua jurisdição, o acesso à quantidade mínima, essencial de alimentos. Ressalta-se que essa quantidade deve ser suficiente, garantindo que todos esses cidadãos estejam de fato livres da fome. O “direito de estar livre da fome” é conforme o autor acima citado o patamar mínimo da dignidade humana, o qual não pode ser dissociado do

Direito à Alimentação adequada em quantidade, mas também de qualidade.

Dentre os mais importantes princípios avaliativos na perspectiva dos direitos encontram-se as dimensões que se ocupam com as regras de acesso dos indivíduos aos benefícios, de modo especial os critérios de elegibilidade e restrições aos benefícios/direitos. Um programa pode garantir os direitos se o acesso for fácil⁶ e se o direito a um nível de vida adequado estiver garantido, independentemente de um indivíduo ter trabalhado, tido carteira assinada ou ter contribuído financeiramente para o seguro social. Na concepção contemporânea, as pessoas possuem direitos pelo simples fato de serem seres humanos. Além disso, é avaliada a existência de mecanismos de exigibilidade, ou seja, a possibilidade de recorrer e de reivindicar a efetivação dos direitos. A exigibilidade pode ser administrativa, que se faz junto aos órgãos públicos responsáveis pela garantia dos direitos, bem como político-administrativa, que ocorre junto ao poder legislativo, seja municipal, estadual, federal ou nos organismos de gestão compartilhada (Conselhos de Políticas Públicas). Além disso, destacam-se os mecanismos semi-judiciais de acesso, que se realizam junto aos órgãos que não são parte do Poder Judiciário, mas que podem acionar a justiça para garantia de direitos como o Ministério Público. Por fim, destacam-se os mecanismos judiciais do acesso às políticas sociais (cf. ZIMMERMANN & LIMA, 2008).

Em suma, as principais dimensões de avaliação na perspectiva dos direitos discutem as regras de acesso aos benefícios sociais, de modo

⁶ André Gorz (2005) argumenta que na fase atual do capitalismo o **acesso** aos bens materiais e imateriais tornou-se o principal aspecto em disputa. Ou seja, a principal questão está relacionada às limitações estabelecidas institucionalmente às capacidades do poder em limitar sua difusão e de regulamentar o acesso.

especial os critérios de elegibilidade e restrições aos benefícios/direitos. Para garantir direitos, o acesso ao programa deve ser fácil, além de garantir um nível de vida adequado. Aliado a isso está o estudo de mecanismos de exigibilidade dos direitos, isto é, a existência de mecanismos de reivindicação da efetivação dos direitos.

O BOLSA FAMÍLIA NO NORDESTE

No Brasil, o Programa Bolsa Família tornou-se importante instrumento de combate à fome, cuja proposta vem sendo amplamente elogiada por cientistas sociais e por diversos meios de comunicação em âmbito nacional e internacional. Em recente comunicado de abril de 2008, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU) elogiou o Bolsa Família por ser uma proposta que tem conseguido atacar um problema antigo no Brasil – a fome. Outros estudos realizados destacam que o programa representa um apoio significativo, garantindo alimentação mínima a muitas famílias pobres (WEISSHEIMER, 2006). Na análise de Maria Ozanira Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo di Giovanni, o Bolsa Família possui um significado real para as famílias beneficiadas, uma vez que esse Programa é a única possibilidade de obtenção de uma renda (SILVA E SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 212).

Conforme a Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE de 2008, a distribuição da riqueza no Brasil se caracteriza por extremas desigualdades regionais, sendo o Nordeste⁷ a região que apresenta o

⁷ Espacialmente, segundo os dados do IBGE, a região Nordeste conta com uma extensão territorial de 1.554.257,0 km² e representa 18,3% do total da área do Brasil.

maior percentual de pessoas pobres (51,6% da população total). Destacando-se apenas a população jovem da região (de 0 a 17 anos de idade), o percentual de pobres é maior ainda (68,1%). Dentre essa população, 36,9% viviam com apenas até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo de rendimento mensal familiar. Entre as crianças menores de 6 anos de idade, do Nordeste, o percentual das que viviam com até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo de rendimento mensal familiar é ainda mais expressivo: 39,3%. Em 2008, com uma população estimada em 53 milhões de habitantes, totalizando cerca 28% da população total do país, cerca de 42,2% dos seus habitantes viviam em condições de pobreza, conforme estimativa do IPEA. Como se observa no Gráfico abaixo, todos os estados do Nordeste possuíam um percentual de pobreza acima da média brasileira que é de 27,8%. O Maranhão é o estado do Nordeste que apresenta os maiores índices de pobreza, 50,65 por cento de sua população é considerada pobre pelos critérios adotados pelo IPEA. O Sergipe é o estado Nordestino com o menor índice de pobreza, 31,46 por cento, um índice, todavia, superior a média nacional. Assim, verifica-se que a região concentra um grande contingente de pobres, constituindo-se numa região de enormes carências se comparada com as demais regiões brasileiras, conforme pode ser visto nos dados abaixo.

Da mesma forma, a distribuição espacial do Bolsa Família no Brasil reflete a estrutura das desigualdades regionais existentes no país, especialmente no que tange a enorme diferença de renda entre as famílias das diferentes regiões, de maneira especial entre o Nordeste e o Centro-Sul do país. O gráfico abaixo exhibe a distribuição espacial das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família entre as regiões

Em 2008 a região contava com uma população de cerca 53 milhões de habitantes, totalizando em torno de 28% da população total do país.

geográficas brasileiras, tomando como base de comparação os dados de 2009.

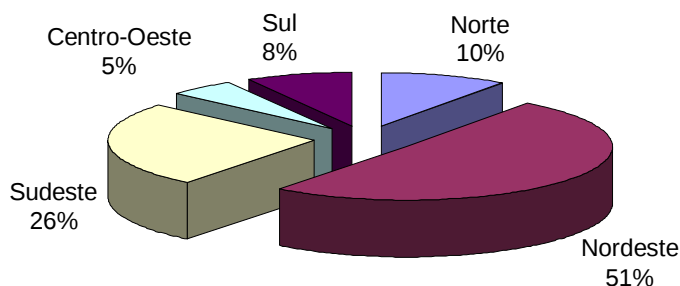
Tabela 1: Dados sobre a região Nordeste do Brasil

Estados	Estimativa da população total no ano 2008	Percentual de Pobreza - Estimativa de pobres (IPEA 2004) em relação à população - 2008	Desigualdade - coeficiente de Gini da renda domiciliar per capita em 2007
Alagoas	3.127.557	48,98	0,61
Bahia	14.502.575	38,73	0,56
Ceará	8.450.527	43,2	0,55
Maranhão	6.305.539	50,65	0,56
Paraíba	3.742.606	40,65	0,59
Pernambuco	8.734.194	42,14	0,56
Piauí	3.111.196	46,84	0,59
Rio Grande do Norte	3.106.430	36,84	0,56
Sergipe	1.999.374	31,46	0,54
Nordeste	53.079.998	42,2	0,57
Brasil	189.604.313	27,8	0,56

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, MDS 2009, Informações Cadastro Único e IPEADATA – Elaboração própria.

Gráfico 1: Bolsa Família nas regiões brasileiras em maio de 2009

Distribuição do Bolsa Família no Brasil



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, MDS 2009, Informações Cadastro Único – Elaboração própria

Os dados do gráfico acima demonstram que 51 por cento do total de beneficiários do Programa Bolsa Família se concentram na região Nordeste. Em seguida aparece a região Sudeste, como 26 por cento do total de beneficiários do Programa. A região Norte possui 10 por cento, a região Sul 8% e o Centro-Oeste apenas 5% do total de beneficiários do Programa Bolsa Família. Ou seja, a distribuição do Bolsa Família expõe a desigualdade regional na distribuição da riqueza no Brasil. Por outro lado, programas desse porte podem auxiliar na distribuição espacial da riqueza, transferindo recursos aos estados com menos recursos.

PROVIMENTO DO BOLSA FAMÍLIA COMO UM DIREITO HUMANO

Como é de praxe no Brasil, a maior debilidade do Bolsa Família⁸ ocorre pelo fato do Programa não ser baseado na concepção de direitos, já que o acesso ao Programa não é garantido de forma incondicional aos sujeitos de direito. Em outros termos, Bolsa Família não garante o acesso irrestrito às famílias que se enquadram nos critérios de elegibilidade, já que existe uma limitação da quantidade de famílias⁹ a serem beneficiadas em cada município. Essa limitação ocorre porque a União designa a cada

⁸ A própria denominação *Bolsa* apresenta sérios problemas sob a ótica dos direitos humanos, pois uma *Bolsa* indica algo temporário, passageiro, que possui um prazo para terminar, sem levar em conta a situação de vulnerabilidade das pessoas. Um direito não pode ser concebido na forma de uma *bolsa*, temporariamente, mas como algo permanente, a ser auferido enquanto houver um quadro de vulnerabilidade ou exclusão social.

⁹ O governo adota, na teoria, o conceito de família ampliada, isto é, unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros. Entretanto, na prática utiliza-se o conceito de família nuclear.

município um número máximo de famílias a serem contempladas pelo benefício. A partir do momento em que número de famílias for preenchido, fica “dificultada” a inserção de novas famílias, mesmo que sejam extremamente vulneráveis e, portanto, sujeitas desse direito. Na região nordeste o quadro não é diferente do restante do país, já que uma quantidade considerável de famílias são excluídas do acesso ao Bolsa Família, conforme exposto no quadro abaixo:

Tabela 2: Dados sobre o Bolsa Família na região Nordeste do Brasil

Estados	Estimativa de Famílias Pobres - Perfil Bolsa Família (PNAD 2006) – 2008	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Bolsa Família (renda per capita mensal de até R\$ 137,00) em 30/4/2009	Número de Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família em 05/2009	Diferença entre famílias que possuem o direito de acesso ao programa e que não são beneficiadas	Percentual de famílias sujeitas de direito atendidas pelo Programa
Alagoas	407.666	473.100	375.062	98.038	79,27
Bahia	1.558.051	2.001.798	1.492.077	509.721	74,54
Ceará	960.379	1.191.806	916.281	275.525	76,88
Maranhão	833.084	1.013.193	795.457	217.736	78,51
Paraíba	424.198	582.113	439.080	143.033	75,43
Pernambuco	980.645	1.298.692	953.252	345.440	73,40
Piauí	398.785	512.781	380.589	132.192	74,22
Rio Grande do Norte	319.016	430.630	311.729	118.901	72,39
Sergipe	216.408	275.431	199.069	76.362	72,25
Nordeste	6.098.232	7.779.544	5.862.596	1.916.948	75,36
Brasil	12.995.195	16.395.854	11.611.680	4.784.174	70,82

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, MDS, 2009 – Informações Cadastro Único – Elaboração própria

O quadro acima demonstra que na região nordeste do Brasil, em maio de 2009, havia 1.916.948 famílias excluídas do acesso ao Bolsa Família. No Brasil esse número sobre para 4.784.174 famílias. Essa

diferença ocorre em virtude da existência de uma diferença entre o total de famílias cadastradas no perfil do Bolsa Família no Cadastro Único versus o número de famílias beneficiárias pelo Programa. Da mesma forma, a relação entre a estimativa de famílias pobres versus o número de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família indica que famílias estão sendo excluídas do acesso ao Bolsa Família. Em termos percentuais, o número de famílias beneficiadas versus a proporção de famílias que preenchem os critérios de elegibilidade do Programa é de 75% na região nordeste do Brasil. Isso significa que 25% das famílias cadastradas no perfil do Bolsa Família no Cadastro Único não acessam o Bolsa Família. Dentre os estados nordestinos, Alagoas apresenta o maior índice de inclusão de famílias com 79, 27% enquanto que o Sergipe apresenta a menor proporção com 72,25%.

Com isso pode-se concluir que o Bolsa Família não foi desenhado baseado na moderna concepção de cidadania, em que se garante o acesso a todos que necessitem de um benefício¹⁰. A consequência dessa concepção é que famílias e pessoas pobres acabam sendo excluídas do Programa, mesmo que sejam extremamente pobres e tenham a necessidade urgente de serem beneficiadas. Sob a ótica dos direitos, essas pessoas deveriam ter a possibilidade de requerer o benefício do Bolsa Família e serem contempladas pelo Programa em um curto período de tempo. Caso o benefício não fosse rapidamente concedido, deveria haver a possibilidade de o mesmo ser requerido judicialmente.

Na literatura acadêmica, as práticas de proteção social que não admitem o acesso aos benefícios sociais pelos simples fato de um indivíduo pertencer à determinada jurisdição são classificadas como

¹⁰ Para Esping-Andersen (1990: 21), os direitos adquirem status legal quando são invioláveis e quando são assegurados com base na cidadania.

tipicamente liberais (ESPING-ANDERSEN, 1990; 2002, LAURELL, 1997). Os liberais procuram evitar a extensão de direitos sociais incondicionais, pois assim os governos podem avaliar as condições socioeconômicas das pessoas, impedindo que indivíduos exijam seus direitos. Os liberais nunca contestaram a caridade ou a lógica do seguro, já que se preconiza que a caridade deve basear-se na lógica do discurso humanitário da **ajuda**, via de regra, operacionalizadas através do voluntariado mediante parcerias com as instituições do chamado terceiro setor. Ou seja, ao invés do discurso dos direitos os liberais preferem a lógica da ajuda.

Diante das questões expostas, percebe-se que a lógica do Bolsa Família está muito mais fundamentada no discurso humanitário da ajuda dos liberais ao invés do provimento de direitos. Na concepção dos direitos, o Bolsa Família deve garantir o acesso ao Programa e ao Direito Humano à Alimentação como um direito de todas as pessoas elegíveis, sendo necessária a possibilidade de provisão dos benefícios a todos aqueles que se enquadram nos critérios de elegibilidade estabelecidos pelo próprio programa. Da mesma forma, não deve haver a provisão de um tempo máximo de permanência ao Programa, ao contrário, o mesmo deve ser concebido para atender as pessoas enquanto houver um quadro de vulnerabilidade, se necessário, a vida toda.

O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE E AS CONDICIONALIDADES

Os direitos em geral destinam-se para toda e qualquer pessoa, independente da etnia, gênero, raça e contribuição individual. Trata-se de direitos individuais a ser garantidos de maneira universal e incondicional

ao ser humano, um direito político e não uma caridade. Para Norberto Bobbio (1996) a grande revolução nos direitos humanos foi a mudança da relação entre Estado e sociedade. Na idade média, as pessoas eram submissas do Estado e tinham apenas deveres. Na concepção moderna, os indivíduos possuem direitos enquanto que o Estado possui deveres para com os seres humanos. Segundo Flávia Piovesan, os direitos modernos exigem a universalidade, a qual “chama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade” (PIOVESAN, 2004: 22).

O Bolsa Família impõe condicionalidades para o provimento do benefício, quais sejam: acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias, frequência escolar e o acesso à educação alimentar. A exigência de condicionalidades tem o apoio explícito do Banco Mundial, que vê nesse tipo de proposta uma nova e inovativa forma de assistência social na América Latina. Avaliações do Banco Mundial apontam também os benefícios das condicionalidades na criação de capital humano:

Programas de transferência de renda com condicionalidades são um novo tipo de assistência social que representam um enfoque inovativo na distribuição dos serviços sociais. Como o nome sugere, a transferência de renda com condicionalidades distribui dinheiro às famílias pobres condicionadas a investimentos em capital humano, normalmente enviando as crianças para a escola e/ou levando as mesmas regularmente aos centros de saúde. Os programas de transferência visam prover assistência às famílias por um curto período, geralmente em situação de extrema pobreza sem os meios para prover uma alimentação adequada, enquanto que as condicionalidades objetivam promover investimentos em capital humano de

longo prazo, especialmente entre os jovens (RAWLINGS, 2004, p. 1)¹¹.

Sob a ótica dos direitos, a um direito não deve haver a imposição de contrapartidas, exigências ou condicionalidades, uma vez que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos. Para Euzéby (2004, p. 37), essa estratégia obedeceria a uma lógica punitiva, incorporando a idéia de que o beneficiário de um benefício estatal tornar-se um devedor da sociedade. Claus Offe (1995) compartilha esse argumento, destacando que as políticas sociais com condicionalidades, contrapartidas, operando através de meios educacionais e punitivos, pretendem moldar os cidadãos como “o cidadão competente” e “operante”. Esse tipo de proposta é classificada pelo autor como autoritária, pois visa moldar os cidadão ao cumprimento de determinadas virtudes.

Elas proclamam um conjunto de padrões e virtudes morais sancionadas e impostas pelo Estado quando está evidentemente além dos poderes de qualquer Estado “moderno” constituir uma unidade de vontade moral mesmo ao nível de elite, sem falar em implementá-la impondo-a “autoritativamente” ao nível de massa (OFFE, 1995, p. 277).

Para Claus Offe, os defensores das condicionalidades não são capazes de propor a punição do Estado quando do não cumprimento e provimento dos serviços públicos aos sujeitos desses direitos. Assim, na

¹¹ Tradução do autor do original em inglês: “Conditional cash transfer (CCT) programs are a new type of social assistance program that represents an innovative approach to the delivery of social services. As their name implies, conditional cash transfers provide money to poor families conditional upon investments in human capital, usually sending children to school and/or bringing them to health centers on a regular basis. The cash transfer is aimed at providing short-term assistance to families often in extreme poverty without the means to provide for adequate food consumption, while the conditionalities aim to promote longer term human capital investments, especially among the young”.

perspectiva dos direitos, a obrigação do cumprimento das condicionalidades (garantir escolas, postos de saúde etc.) é de responsabilidade dos poderes públicos responsáveis e não dos cidadãos¹². Na concepção dos direitos, o Programa Bolsa Família não deve impor condicionalidades e obrigações aos beneficiários, pois a titularidade de um direito, nessa perspectiva, não pode ser condicionada.

O Estado não deveria punir e, em hipótese alguma, excluir os beneficiários do Programa, quando do não cumprimento das condicionalidades estabelecidas e/ou impostas¹³. Esse provavelmente seja o maior problema das condicionalidades do Bolsa Família, uma vez que os excluídos do Programa ficam sem qualquer assistência, criando-se os bons e os maus cidadãos, ou seja, os que cumprem versus os que não cumprem as imposições do Estado. Do ponto de vista dos direitos, ninguém deve ser excluído do acesso aos direitos de cidadania.

O MONTANTE DO BOLSA FAMÍLIA EM COMPARAÇÃO COM OS CUSTOS DA CESTA BÁSICA

Na perspectiva dos direitos, o Estado deve criar políticas visando garantir o direito a um nível de vida adequado a todos os cidadãos de um país. Os estudiosos dos programas de transferência de renda no Brasil

¹² Há casos em que não existem escolas ou postos de saúde nas proximidades da moradia de pessoas beneficiárias do Bolsa Família. Numa situação dessas, fica inclusive impossibilitado o próprio cumprimento das condicionalidades, pois o Estado nem mesmo oferece os serviços que ele ao mesmo tempo exige dos beneficiários. Concordo com Offe de deveria haver a punição do Estado quando do não cumprimento e provimento dos serviços públicos.

¹³ Sabe-se que a exclusão de beneficiários do Programa pelo não cumprimento das condicionalidades é um tema polêmico, inexistindo dados públicos sobre a quantidade de famílias que forma excluídas por não cumprir com as imposições do Estado brasileiro.

reconhecem o baixo valor repassado pelo Estado aos beneficiários do Bolsa Família. Diante desse quadro, propõe-se como critério para a avaliação das políticas públicas de transferência de renda o custo da Cesta Básica Nacional. No caso do Brasil, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) acompanha mensalmente a evolução de preços de treze produtos de alimentação, assim como o gasto mensal que uma pessoa teria para comprá-los. As pesquisas do DIEESE avaliam o quanto um trabalhador/a em idade adulta necessitaria para satisfazer as necessidades alimentares mínimas (Ração Essencial Mínima). A Cesta Básica Nacional calcula o sustento e o bem-estar de uma pessoa em idade adulta, contendo quantidades balanceadas de proteínas, calorias, ferro, cálcio e fósforo. De acordo com esse parâmetro, os valores do Bolsa Família deveriam ter como critério o custo da Cesta Básica Nacional.

Entretanto, o valor do Programa Bolsa Família viola direitos, de modo especial o Direito Humano à Alimentação Adequada, uma vez que o mesmo é insuficiente para aliviar a fome de uma família brasileira, conforme demonstram os dados da Cesta Básica Nacional do DIEESE. A pesquisa da Cesta Básica Nacional, realizada pelo mesmo órgão, em maio de 2009 em dezessete capitais do Brasil, considera que um trabalhador em idade adulta necessitaria em média o valor de R\$ 208,36 para satisfazer as necessidades alimentares mínimas (Ração Essencial Mínima). O valor dessa cesta seria então suficiente para o sustento de **uma** pessoa em idade adulta.

Aumentar o valor da transferência do Bolsa Família para o equivalente da Cesta Básica Nacional do DIEESE (o valor do Bolsa Família é de no máximo R\$ 182,00 para uma família com 5 filhos, sendo que o mesmo deveria ser de no mínimo R\$ 208,36 por pessoa adulta)

deveria ser uma medida a ser adotada para que o Estado Brasileiro realize minimamente o Direito Humano à Alimentação, principalmente no que tange a sua obrigação em adotar medidas concretas para acabar com a fome.

Para garantir direitos, os programas sociais precisam garantir um nível de vida adequado, independentemente da obrigação das famílias de participarem no mercado de trabalho. No caso do Bolsa família, percebe-se que o baixo valor do benefício obedece ao princípio liberal de não desestimular a participação no mercado de trabalho. Como o valor é baixo, a possibilidade de ocorrer mudanças nas relações sociais, especialmente no que tange ao poder de coerção, bem como as oportunidades de realização de interesses dos beneficiários do Programa é muito pequena. Neste sentido, o aumento do valor poderia aumentar o poder de coerção das famílias pobres brasileiras, além de garantir um nível de vida adequado.

MECANISMOS DE EXIGIBILIDADE

A efetivação dos direitos passa pela necessidade de se constituir uma nova institucionalidade, a qual seja caracterizada pela descentralização, participação social e exigibilidade dos direitos. Segundo Valente (2002, p. 103) existe a necessidade de articular os programas federais com as iniciativas estaduais e locais. Na opinião de Salamanca (2004, p. 271), as prefeituras desempenham, mesmo na era da globalização econômica, um papel fundamental na exigibilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Souza (2004) assinala que a experiência brasileira de governança local tem sido marcada por “forte inovação institucional” e por um complexo sistema de relações

intergovernamentais, principalmente entre a União e os governos municipais. Tais inovações teriam ocorrido inicialmente pelo processo de redemocratização e, posteriormente, por decisões tomadas pelos próprios governos, tanto em nível federal como local.

Apesar da capacidade desigual dos municípios brasileiros em tomarem parte nessa nova institucionalidade, existem indicações que apontam para mudanças na forma como a governança local está ocorrendo (SOUZA, 2004, p. 40).

Segundo essa autora, tais indicações apontam para um maior envolvimento dos governos e das comunidades locais na provisão de serviços sociais universais e de bens públicos de uso comum, inclusive do Bolsa Família, indispensável à realização do Direito à Alimentação.

Para garantir mecanismos de exigibilidade o Bolsa Família necessita ser provido por uma institucionalidade nos municípios com determinações de responsabilidades transparentes e bem definidas, cuja finalidade é a de facilitar não somente o acesso das pessoas ao Programa, mas também a possibilidade de se recorrer e de exigir o mesmo perante os órgãos governamentais. Nesse sentido, deveriam ser estudadas formas de instituição imediata de instrumentos que garantam a exigibilidade administrativa dos direitos dos titulares do Bolsa Família. A exigibilidade é importante, pois atualmente existem muitas restrições ao acesso ao Programa. Um programa pode garantir mais facilmente os direitos se o acesso ao mesmo for fácil. Além disso, devem existir informações e órgãos públicos a serem recorridos em caso de violação aos direitos, especialmente no caso de interrupção do Programa. Essas informações devem estar disponíveis de forma clara e acessível aos sujeitos de direito, principalmente aos mais vulneráveis. Até o presente momento, o Bolsa Família não garante mecanismos de acessibilidade universal ao

Programa, principalmente para que os sujeitos de direito recorrerem e requererem seus direitos quando esses estão sendo violados e/ou não estão sendo garantidos. Do ponto de vista dos direitos, quanto mais fácil o acesso ao programa, maior será a realização dos direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação aos programas sociais anteriores ao Bolsa Família, este representa uma avanço significativo no combate à fome no Brasil, possibilitando uma melhoria à alimentação de muitas famílias pobres do país. Todavia, sob a ótica dos direitos humanos, o Bolsa Família ainda apresenta uma série de empecilhos. Sob essa perspectiva deve-se considerar que a um direito humano não deve haver a imposição de contrapartidas, exigências ou condicionalidades. Mais grave do que a exigência de contrapartidas é a punição de um portador de direito, especialmente a exclusão de um beneficiário do Programa pelo não cumprimento das condicionalidades. Isso constitui uma grave violação aos direitos humanos, uma vez que um direito humano não pode estar atrelado ao cumprimento de exigências e outras formas de conduta. Além da questão das condicionalidades, o valor do benefício auferido pelo Programa Bolsa Família é insuficiente para garantir que todas as pessoas do país estejam de fato livres da fome. Ou seja, o montante transferido pelo Programa é muito baixo para garantir o Direito à Alimentação Adequada, principalmente no que tange à provisão da quantidade mínima de alimentos.

Além de aumentar o valor, o Programa deve garantir mecanismos específicos de acessibilidade com claras referências dos órgãos públicos responsáveis pelo seu provimento. A acessibilidade significa que todos

os sujeitos de direito possam recorrer e ser incluídos no Programa quando seus direitos estão sendo violados, ou não estão sendo garantidos. Na concepção dos direitos humanos, os direitos devem ser de fácil acesso, os sujeitos de direito devem ter a possibilidade de requerer o benefício e serem contempladas pelo mesmo num curto período de tempo. Caso o direito não seja concedido, deve haver a possibilidade de que o mesmo seja requerido judicialmente.

Por fim, sob a ótica dos direitos, os programas sociais brasileiros devem ser desenhados, formulados e concebidos de forma universal, irrestrita, em que a condição de pessoa seja o requisito único para o aferimento de um direito. Além do provimento universal, os programas sociais devem garantir mecanismos de fácil acesso e de acesso em caso de violação, que sejam hábeis, rápidos, visando garantir a inclusão dos sujeitos de direito nos programas sem maior morosidade e burocracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta. “Tendência do Estudo sobre avaliação”. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-40.
- BANGURA, Yusuf (Org.). *Democracy and Social Policy Development*. Basingstoke: UNRISD e Palgrave Macmillan, 2007.
- BOBBIO, Norberto, *A Era dos Direitos*, São Paulo, Editora Campus, 1996.
- COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DO ALTO COMISSARIADO DE DIREITOS HUMANOS/ONU (1999). *Comentário Geral número 12 - O direito humano à alimentação (art.11)*. ONU: Genébra.
- DEMO, P. “Santo Estado, maldito mercado: de certas esquerdas que são Direitas”. *Sociedade e Estado*, v. 20, n. 2, p. 451-476, 2005.

- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- _____. (Org.). *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- EUZÉBY, Allan. “Proteção Social, Pilar da Justiça Social”. In: SPOSATI, Aldaiza (Org.). *Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. 1ª. Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004, p 11-32.
- EUZÉBY, Chantal. “A Inclusão Social: Maior desafio para os sistemas de proteção social”. In: SPOSATI, Aldaiza (Org.). *Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal*. 1ª. Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004, p 33-55.
- FAO. *Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à uma alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. FAO, Roma, 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; FIGUERIDO, Marcus Faria. *Avaliação política de políticas: um quadro de referências teórico*. São Paulo: IDESP, 1986.
- FONSECA, Ana M. Medeiros. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Editora Cortez, 2001.
- GORZ, André. *O Imaterial: conhecimento, valor e capital*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HABERMAS, Jürgen. *Die neue Unübersichtlichkeit*. Frankfurt: Editora Suhrkamp, 1985.
- KOHL, Jürgen. Armut und Armutsforschung in der Europäischen Union. In: GLATZER, Wolfgang; HABICH, Roland; MAYER, Karl Ulrich (Org.). *Sozialer Wandel und gesellschaftliche Dauerbeobachtung*. Opladen: Leske + Budrich, 2002, p. 163-179.
- LAVINAS, Lena. *Programas de garantia de renda mínima: Perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998, texto para discussão n. 596.
- LAURELL, Asa Cristina. “Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo”. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. Ed. Cortez, 3. ed. São Paulo, 2002, p. 151-178.
- KAUFMANN, Franz-Xaver. Sicherheit: Das Leitbild beherrschender Komplexität. In: LESSENICH, Stephan (Org.). *Wohlfahrtstaatliche Grundbegriffe*. Campus Verlag: Frankfurt/New York, 2003, p. 73104.

- OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado: “Transformações Contemporâneas do Trabalho e da Política”*. 1. reimpressão. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- OPIELKA, Michael. *Sozialpolitik: Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. Hamburg: Rowohlt, 2004.
- PIOVESAN, Flávia. “Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Direitos Políticos”. In: *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*. São Paulo. Ano 1, n.1, 2005, p. 21-47.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação*. 2. ed. Rio de Janeiro, Campus, 2000.
- RAWLINGS, Laura. *A New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programs*. Nova York: Banco Mundial. Social Protection Discussion Paper Series, Nr. 0416, 2004, 27 páginas.
- RICO, Elizabeth Melo (Org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais PUC-SP, 1998.
- SALAMANCA, Rosa Emília. Política pública y derechos económicos, sociales y culturales. In: PIDHDD – Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (Org.). *Para exigir nuestro derechos. Manual de Exibilidad en DESC*. Bogotá: PIDHDD, 2004, p. 259-279.
- SCHMIDT, Manfred; OSTHEIM, Tobias; SIEGEL, Nico; ZOHLNHÖFER, Reimut (Org.). *Der Wohlfahrtstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag, 2007.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva (Org.). *Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria & prática*. São Paulo: Veras, 2001.
- SILVA e SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; IOVANNI, Geraldo di. A política social brasileira no século XXI: *A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2004.
- SOUZA, Celina. “Governos locais e gestão de políticas sociais universais”. In: *São Paulo em Perspectiva*: São Paulo, Fundação Seade, vol. 18 n. 2, 2004, p. 27-41.
- ULLRICH, Carsten. *Soziologie des Wohlfahrtstaates. Eine Einführung*. Frankfurt: Campus, 2005.
- VALENTE, Flávio. “O direito à Alimentação”. In: Benvenuto, Jayme/ Zetterström, Lena (Org.). *Extrema pobreza no Brasil*. São Paulo: Loyola, 2002, p. 51-107.

- WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- ZIMMERMANN, Clóvis Roberto & LIMA, Jônia Rodrigues. *Direito Humano à Alimentação e Terra Rural*. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, 3. Vol, 2008.